Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5693**
14. Wahlperiode 28. 03. 2001

Antrag

der Abgeordneten Klaus Barthel (Starnberg), Thomas Sauer, Dr. Axel Berg, Rolf Hempelmann, Hubertus Heil, Jelena Hoffmann (Chemnitz), Volker Jung (Düsseldorf), Ulrich Kelber, Werner Labsch, Christian Lange (Backnang), Christian Müller (Zittau), Birgit Roth (Speyer), Gerhard Rübenkönig, Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk, Dr. Ditmar Staffelt, Wolfgang Weiermann, Dr. Rainer Wend, Dr. Margrit Wetzel, Klaus Wiesehügel, Engelbert Wistuba, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Michaele Hustedt, Grietje Bettin, Andrea Fischer (Berlin), Werner Schulz (Leipzig), Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Wettbewerb und Regulierung im Telekommunikationssektor

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Telekommunikationssektor steht in einem tiefgreifenden Umwandlungsprozess von ehemals öffentlich-rechtlich organisierten zu privatrechtlich und wettbewerblich organisierten Bereichen der Volkswirtschaft. Dieser Prozess war und ist politisch gewollt und bedarf weiterhin der politischen Gestaltung. Das Telekommunikationsgesetz (TKG) und die auf dieser Grundlage ergangenen Verordnungen und Entscheidungen bilden zusammen mit dem Grundgesetz und dem allgemeinen Wettbewerbsrecht die wesentlichen Grundlagen in diesem Umstrukturierungsprozess. Insbesondere die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) setzt diese Vorgaben um.

Der Rechtsrahmen definiert ein Bündel von vielfältigen, gleichrangigen Politik- und Regulierungszielen. Dazu gehören die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen, ein flächendeckendes und erschwingliches Angebot von Telekommunikations- und Postdienstleistungen (Universaldienst), die Wahrung des Datenschutzes, der öffentlichen Sicherheit und andere gemeinwohlorientierte Ziele wie gesamtwirtschaftlicher Nutzen, soziale Arbeitsbedingungen und die Ausstattung öffentlicher Einrichtungen.

1. Die Berichte der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post und der Monopolkommission belegen eindrücklich die erreichten Fortschritte und die Dynamik dieser Märkte. Der Deutsche Bundestag begrüßt diese Entwicklung. In Zukunft ist das Augenmerk verstärkt auch auf die anderen Regulierungsziele zu richten. Der Deutsche Bundestag begrüßt in Übereinstimmung mit der Bundesregierung die positive Entwicklung des Telekommunikationsmarktes und sieht dies als wesentlichen Erfolg der sektorspezifischen Regulierung. Bisher war es aufgrund der Marktentwicklung nicht erforderlich, Regulierungsinstrumente im Rahmen der Universaldienstver-

pflichtung anzuwenden. Der wirtschaftlich, technologisch und regulatorisch bedingte rasante Umbruch im Telekommunikationssektor schaffte und schafft binnen kürzester Zeit neue Verhältnisse, die sich deutlich vom Beginn der völligen Marktöffnung 1998 unterscheiden.

2. Die Berichte der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post und der Monopolkommission zeigen, dass sich der Wettbewerb in den einzelnen Marktsegmenten unterschiedlich entwickelt hat. Während der Ortsnetzbereich weiterhin quasi monopolistisch geprägt ist, herrscht auf anderen Teilmärkten, wie bei Fern- und Auslandsgesprächen inzwischen ein reger Wettbewerb. Während sich der Wettbewerb auf diesen Teilmärkten anfänglich vor allem regulierungsinduziert auf der Basis bestehender Netzinfrastrukturen entwickelte, entstehen inzwischen auch leistungsfähige alternative Infrastrukturen bei den Wettbewerbern. Der bestehende Regulierungsrahmen ist flexibel genug, dies bei der zukünftigen Regulierung zu berücksichtigen. Regulierung hat von der jeweiligen Wettbewerbssituation ausgehend u. a. die Frage der Marktbeherrschung zu untersuchen. Dabei sind die Kriterien des § 19 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen umfassend und auf den TK-Sektor spezifisch anzuwenden. Danach ist ein Unternehmen marktbeherrschend, wenn kein wesentlicher Wettbewerber vorhanden ist oder das Unternehmen im Verhältnis zu seinen Mitbewerbern eine überragende Marktstellung hat. Bei der Beurteilung sind folgende Kriterien zu berücksichtigen: der Marktanteil, die Finanzkraft, der Zugang zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten, Verflechtungen mit anderen Unternehmen, die Marktsituation auf Auslandsmärkten, rechtliche und tatsächliche Schranken für den Marktzugang anderer Unternehmen.

   Es ist zu berücksichtigen, dass es keinen isolierten nationalen Telekommunikationsmarkt gibt, sondern auf dem globalen Telekommunikationsmarkt neben einer Reihe von noch schutzbedürftigen kleinen und neugegründeten Unternehmen vor allem globale Unternehmen und deren Töchter miteinander konkurrieren. Nationale bzw. europäische Regulierungspolitik sollte auch zur Schaffung international vergleichbarer Marktzutrittschancen und fairer Wettbewerbsbedingungen beitragen. Bei der Beurteilung der Wettbewerbssituation muss nationale Regulierungspolitik die internationale Situation im Blick haben. Der Deutsche Bundestag teilt die Erwartung der Bundesregierung, dass die RegTP möglichst umgehend relevante Teilmärkte definiert und gegebenenfalls dereguliert, falls dort keine marktbeherrschende Position mehr gegeben ist. Die Regulierungsbehörde hat entschieden, die Regulierung bei Auslandsgesprächen in die Türkei zurückzufahren. Weitere Entscheidungen in Bezug auf Märkte für Gespräche ins Ausland sind zu erwarten. Die deregulierten Teilmärkte müssen von der Regulierungsbehörde auch in Zukunft genau beobachtet werden. Im Inland stößt die Betrachtung von Teilmärkten (etwa in Bezug auf Kundengruppen oder Ballungsräume) dagegen auf Definitions- und Abgrenzungsfragen. Regionale Marktabgrenzungen im Inland bzw. weitere Differenzierungen nach Kundengruppen bergen die Gefahr unterschiedlicher regionaler Preis- und Angebotsentwicklungen und strategischer Dumpingangebote auf den deregulierten Teilmärkten, die den erreichten Wettbewerb substanziell gefährden würden. Die RegTP muss künftig in der Lage sein, die tatsächliche Marktentwicklungen auf der Grundlage eigener Erhebungen ökonomisch besser als bisher untersuchen und beurteilen zu können. Im Übrigen hat die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht der RegTP (Bundestagsdrucksache 14/4064) differenzierte Aussagen zur Entgeltregulierung, nicht nur nach unterschiedlichen Marktsegmenten, sondern auch zu Vorleistungen und Endkundenmärkten getroffen. Der Deutsche Bundestag unterstützt diese Aussagen.

3. Der Deutsche Bundestag teilt die Auffassung der Bundesregierung und der EU-Kommission, dass die Konvergenz der Bereiche Medien, Telekommunikation und Informationstechnologie größere Regulierungs- und allgemeinpolitische Aufmerksamkeit erfordert. Wenn Branchen teilweise zusammenwachsen und ineinander übergehen, entstehen Abgrenzungsprobleme und regulierungpolitischer Klärungsbedarf in Bezug auf die betroffenen Branchen und die zuständigen politischen Ebenen. Die bisherigen Aussagen von Regulierungsbehörde und Monopolkommission reichen hierzu nicht aus. Die Beurteilung der oligopolistischen Strukturen im Bereich der privaten elektronischen Medien im Vergleich zur Marktentwicklung auf dem Telekommunikationsbereich durch die Monopolkommission und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen sind in sich nur teilweise schlüssig. Das Quasi-Duopol der privaten Fernsehanstalten muß stärker auf den Prüfstand gestellt werden. Die Konvergenzentwicklung darf nicht dazu führen, dass die EU-Kommission ohne ausreichende Diskussion in den Mitgliedstaaten weitere Kompetenzen an sich zieht. Ziel muss eine kohärente und integrierte Kommunikationsordnung zunächst auf nationaler Ebene sein, die in Abstimmung mit den Ländern schrittweise entwickelt werden und durch den Aufbau angemessener Instrumente gestrafft und effektiviert werden muss. Angesichts der immer enger zusammenwachsenden europäischen Märkte müssen die Voraussetzungen für einen europaweit harmonisierten Telekommunikationsmarkt geschaffen werden.

4. Abgesehen von punktuellen Problemen mit Telefonzellen und dem Sozialtarif der DTAG war bisher die flächendeckende Versorgung mit TK-Dienstleistungen zu erschwinglichem Preis nicht gefährdet. Zunehmend entwickelt sich mit der steigenden Leistungsfähigkeit von Telekommunikationsnetzen der allgemeine Stand der Technik weiter. Wir wollen sicherstellen, dass die Wettbewerbsdynamik nicht einseitig zu einem schnellen und intensiven Ausbau von Netzen und Dienstleistungsangeboten in Ballungszentren in Verbindung mit Preissenkungskämpfen der Anbieter führt, während außerhalb der Zentren die Preise hoch und das Angebot begrenzt bleiben. Derzeit führt die Marktdynamik zu hohen Zuwächsen und Verbreitungsquoten sowohl bei ISDN, DSL und Mobilfunk zu tendenziell sinkenden Preisen. Wettbewerb beim Teilnehmeranschluss außerhalb der sektorspezifischen Regulierung wird dann entstehen, wenn kostengünstige und leistungsfähige alternative Zugänge zu den Haushalten und Unternehmen vorhanden sind. Das Fernsehkabelnetz ist ein solcher alternativer Zugang. Wir begrüßen daher, dass die Telekom nunmehr mit einem Investor eine Absichtserklärung über die Veräußerung wesentlicher Anteile an den regionalen Kabelgesellschaften abgeschlossen hat. Allerdings wird Wettbewerb erst dann greifen, wenn die notwendigen Investitionen in das Breitbandkabeletz getätigt sind.

   Um eine digitale Spaltung der Gesellschaft zu vermeiden und die erklärten Ziele der EU und der Bundesregierung über die Entwicklung der Informationsgesellschaft erreichen zu können, muss die Regulierungspolitik die Entwicklung beobachten, um gegebenenfalls dazu beitragen zu können, dass flächendeckend erschwingliche breitbandige Angebote vorhanden sind. Der dynamische Universaldienstbegriff des TKG bietet den Ansatzpunkt dafür, auch hochwertige Datenübertragungsmöglichkeiten im Falle von Defiziten auf dem Markt als Universaldienstleistungen abzusichern. Der Deutsche Bundestag fordert Bundesregierung und Regulierungsbehörde auf zu prüfen, ob und wie im Hinblick auf die europäische Diskussion und die dynamische Definition im TKG der Universaldienstbegriff fortgeschrieben und modernisiert werden kann und wie die Umsetzung des Gebotes der Förderung von Telekommunikationsdiensten bei öffentlichen Einrichtungen in die Praxis vorangetrieben werden kann.

5. Die Arbeit der Regulierungsbehörde war bisher naturgemäß oft durch Einzelentscheidungen aufgrund von Anträgen, Beschwerden und kurzfristigem Entscheidungsbedarf geprägt. Um die Berechenbarkeit, Planbarkeit und Transparenz von Regulierungsentscheidungen zu erhöhen, fordert der Deutsche Bundestag eine stärker vorausschauende Regulierungspolitik. Grundsatzfragen (z. B. bezüglich der Abgrenzung von Teilmärkten, Regelungen des Inkassos, Interconnectionregime, UMTS) sollen zukünftig vorausschauend und breit diskutiert werden. Auf dieser Basis sollte dann die Regulierungsbehörde Eckpunkte entwickeln. Im Rahmen einer Verstetigung und gegebenenfalls Rückführung von regulatorischen Eingriffen muss ein zuverlässigerer Rahmen für Investitionsentscheidungen der Unternehmen geschaffen werden, der auch genügend Anreize für Investitionen in Infrastrukturen schafft und sicherstellt, dass solche Investitionen nicht durch regulatorische Eingriffe unangemessen entwertet werden.

6. Der Deutsche Bundestag betont die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation. Er stimmt der Auffassung der Bundesregierung zu, dass gegebenenfalls notwendige Korrekturen in Teilaspekten des Regulierungsregimes ohne Veränderung des gesetzlichen Rahmens möglich sind. Wenn die vorhandenen Spielräume sinnvoll genutzt werden, sind grundsätzliche Änderungen des TKG nicht zwingend notwendig. Änderungsbedarf könnte sich jedoch beispielsweise im Hinblick auf die von der EU-Kommission vorgeschlagenen neuen Richtlinien für einen neuen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste sowie im Zusammenhang mit der Umsetzung der 2. Stufe bei der Reform des Datenschutzrechtes ergeben.

7. Der Deutsche Bundestag begrüßt und unterstützt die Auffassung der Bundesregierung über eine notwendige Harmonisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte. Er unterstützt die EU-Kommission in ihrem Ziel, faire und vergleichbare Wettbewerbsbedingungen in allen Mitgliedstaaten zu schaffen. Die Kommission hat dazu ein Paket von Richtlinien vorgelegt. Der Deutsche Bundestag unterstützt die Position der Bundesregierung, dass eine Ausweitung der Kompetenzen der EU-Kommission in diesem Bereich nicht ansteht. Die im Rahmen der Richtlinienentwürfe des TK-Paketes vorgesehenen zusätzlichen Rechte der EU-Kommission, etwa zu den Eingriffsmöglichkeiten in Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden, lehnt der Deutsche Bundestag derzeit ab. Eine solche Regelung würde die Gefahr übereilter europäischer Entscheidungen, denen keine Analyse der tatsächlichen marktmäßigen und technischen Entwicklungen vorausgegangen ist, mit sich bringen. Ziel europäischer Telekommunikationspolitik muss vorrangig die Herstellung von Wettbewerb und die Angleichung der tatsächlichen Wettbewerbsbedingungen im Rahmen eines europäischen Modernisierungs- und Sozialmodells unter Berücksichtigung der beschäftigungspolitischen Zielsetzungen sein.

8. In der Öffentlichkeit machen sich Sorgen über gesundheitliche Auswirkungen elektromagnetischer Felder breit, wie sie vor allem im Zuge des Einsatzes mobiler Kommunikation befürchtet werden. Die RegTP als für die Einhaltung der Grenzwerte zuständige Behörde sollte befähigt und angehalten werden, flächendeckend, kompetent und vertrauensbildend die Entwicklung dieser Belastungen zu beobachten, auszuwerten und Wege zur Minimierung möglicher Gefahren und Belastungen aufzuzeigen. Wir fordern die Bundesregierung auf, zeitnah zu prüfen, ob die derzeit geltenden Grenzwerte und Sicherheitsabstände noch dem neuesten Stand von Forschung und Wissenschaft entsprechen. Gegegebenenfalls sind Korrekturen vorzusehen, beispielsweise bei Grenzwerten und/oder im Hinblick auf Räume und Gebäude mit sensibler Nutzung.

Auch die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen in der Mobilkommunikation ist ein Weg zur Reduzierung gesundheitlicher Belastungen. Dieser Weg sollte, soweit es unter den Bedingungen der Unabhängigkeit der Betreiber, unter Aufrechterhaltung des Wettbewerbs und Einhaltung der Lizenzbedingungen möglich ist, beschritten werden. Die Regulierungsbehörde sollte die Unternehmen auf diesem Weg konstruktiv begleiten.

Berlin, den 28. März 2001

Dr. Peter Struck und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333